

Der Parlamentsvorbehalt und seine Reichweite bei der Aufbauorganisation der Landespolizei

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2011). *Der Parlamentsvorbehalt und seine Reichweite bei der Aufbauorganisation der Landespolizei*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/36). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52677-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Der Parlamentsvorbehalt und seine Reichweite bei der Aufbauorganisation der Landespolizei

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 11. Januar 2011

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme.....	3
1.	Die Organisation der Landespolizei und ihre Rechtsgrundlagen.....	3
a)	Organisation der Landespolizei bis zum Jahre 2010.....	3
b)	Organisation der Polizei ab 2011.....	4
2.	Parlamentsvorbehalte bei der Aufbauorganisation der Polizei.....	5
a)	Der Parlamentsvorbehalt zur Verwaltungsorganisation, Art. 96 Abs. 1 LV.....	5
aa)	Aufgabenteilung zwischen Parlament und Regierung.....	5
bb)	Konkretisierung des Art. 96 LV Abs. 1 und 2 durch das LOG.....	6
cc)	Die Polizeireform am Maßstab des LOG.....	7
b)	Parlamentsvorbehalt bei sonstigen wesentlichen Strukturentscheidungen zur Landesverwaltung.....	7
aa)	Besonderheit der polizeilichen Aufgaben?.....	8
bb)	Drohendes Vollzugsdefizit?.....	9
c)	Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt (Wesentlichkeitslehre im engeren Sinne)?.....	9
III.	Zusammenfassung.....	10
Anlage 1	– Grafische Darstellung „Organisation der Polizei/Rechtslage bis 2010“	
Anlage 2	– Grafische Darstellung „Organisation der Polizei/Rechtslage ab 2011“	

I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten zu prüfen, ob Art. 96 Abs. 1 Satz 1 LV als institutioneller Gesetzesvorbehalt oder sonstige verfassungsrechtliche Maßgaben oder Prinzipien (Wesentlichkeitsgrundsatz) verlangen, dass die Standorte der so genannten Polizeiwachen bzw. Polizeireviere durch Parlamentsgesetz festgelegt werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu untersuchen, ob der parlamentarische Gesetzgeber befugt ist, der Regierung oder einem Mitglied der Regierung die Aufgabe zu übertragen, die Wachen- (bzw. Revier-)Standorte zu bestimmen.

II. Stellungnahme

1. Die Organisation der Landespolizei¹ und ihre Rechtsgrundlagen

Der Landtag beschloss im Dezember 2010 das Polizeistrukturereformgesetz „Polizei 2020“², das am 1. Januar 2011 in Kraft trat. Durch dieses Gesetz wurden die bisherigen gesetzlichen Regelungen zur Organisation der Landespolizei in verschiedenen Punkten verändert oder angepasst. Das Artikelgesetz enthält als Artikel 1 das Gesetz zur Errichtung des Polizeipräsidiums und in weiteren Artikeln Änderungen des Brandenburgischen Polizeigesetzes³, des Landesorganisationsgesetzes⁴ sowie des Brandenburgischen Besoldungsgesetzes⁵.

a) Organisation der Landespolizei bis zum Jahre 2010

Das Brandenburgische Polizeigesetz (BbgPolG a. F.)⁶ benannte bislang als Polizeibehörden die Polizeipräsidien (ohne Nennung der Anzahl) und das Landeskriminalamt. Im Landesorganisationsgesetz (LOG a. F.)⁷, der einschlägigen Rechtsgrundlage für den Aufbau der Landesverwaltung, wurden die Polizeipräsidien in § 11 Abs. 3 Nr. 1 a. F. den sonstigen unteren Landesbehörden zugeordnet. § 73 Satz 1 i.V. m. Satz 2 BbgPolG a. F. bestimmte, dass die Landesregierung die Polizeipräsidien durch Rechtsverordnung nach Anhörung des Ausschusses für Inneres einrichtet. Die entsprechende Verordnung des Ministers des

-
- 1 Die Landespolizei ist eine Vollzugspolizei, keine „allgemeine Polizei- und Ordnungsbehörde“. In Brandenburg werden die Aufgaben zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu einem großen Teil von den Ordnungsbehörden auf der Grundlage des Ordnungsbehördengesetzes erfüllt (§ 1 Abs. 1 OBG). Ordnungsbehörden sind in diesem Falle die Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 3 Abs. 1 OBG). Der Landespolizei obliegen die Aufgaben der Strafverfolgung auf der Grundlage der Strafprozessordnung sowie einige Sonderzuständigkeiten, ansonsten obliegt ihr die Gefahrenabwehr im Eilfall und in den Fällen, in denen die allgemeinen Ordnungsbehörden nicht tätig werden können (§ 2 Abs. 1 BbgPolG). Diese „Zweiteilung“ der Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr, die auch in verschiedenen anderen Bundesländern vorgenommen wurde, wird Trennungssystem genannt.
 - 2 Gesetz zur Polizeistrukturereform „Polizei 2020“ des Landes Brandenburg (Polizeistrukturereformgesetz „Polizei 2020“ – BbgPolStrRefG 2020) vom 20. Dez. 2010 (GVBl. I Nr. 42).
 - 3 Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgisches Polizeigesetz – BbgPolG) vom 19. März 1996 (GVBl. I S. 74), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dez. 2010 (GVBl. I Nr. 42).
 - 4 Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz – LOG) vom 24. Mai 2004 (GVBl. I S. 186), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dez. 2010 (GVBl. I Nr. 42).
 - 5 Besoldungsgesetz für das Land Brandenburg (Brandenburgisches Besoldungsgesetz – BbgBesG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 2005 (GVBl. I S. 38), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dez. 2010 (GVBl. I Nr. 42).
 - 6 Vom 19. März 1996 (GVBl. I S. 74) in der bis zum 31. Dez. 2010 gültigen Fassung, die es durch das Gesetz vom 18. Dez. 2008 (GVBl. I S. 355) erhalten hatte.
 - 7 Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz – LOG) vom 24. Mai 2004 in der bis zum 31. Dez. 2010 gültigen Fassung, die es durch das Gesetz vom 19. Dez. 2008 (GVBl. I S. 367) erhalten hatte.

Innern erging am 6. Juni 2002⁸, der hierzu von der Landesregierung durch eine Verordnung vom 30. Mai 2002⁹ ermächtigt worden war. Die Verordnung bestimmte zwei Polizeipräsidien: das Polizeipräsidium mit Sitz in Potsdam und das Polizeipräsidium mit Sitz in Frankfurt (Oder). Sie legte zugleich die jeweilige örtliche Zuständigkeit der Präsidien fest. Weitere Fragen der Einrichtung regelte die Verordnung vom 6. Juni 2002 nicht. Insbesondere enthielt sie keine Bestimmungen zur Aufbauorganisation der Polizeipräsidien (wie zum Beispiel die Einrichtung der Schutzbereiche und Wachen als Untergliederungen des jeweiligen Polizeipräsidiums auf der zweiten und dritten Ebene).

Die Aufbauorganisation bestimmte vielmehr der Minister des Innern durch Erlass vom 9. August 2001 und weitere Organisationserlasse (siehe auch die grafische Darstellung Anlage 1).

b) Organisation der Polizei ab 2011

Mit dem nunmehr vom Landtag beschlossenen Polizeistrukturereformgesetz „Polizei 2020“ werden die Polizeipräsidien Frankfurt (Oder) und Potsdam mit dem Landeskriminalamt und der Landeseinsatzinheit zu einem Polizeipräsidium zusammengeführt (§ 1 des Gesetzes zur Errichtung des Polizeipräsidiums) und zugleich zu einer Landesoberbehörde umgewandelt (Anpassung des LOG durch Art. 3 des Polizeistrukturereformgesetzes). § 72 und die weiteren Bestimmungen des BbgPolG im Zusammenhang mit der jeweiligen örtlichen Zuständigkeit in seiner bisherigen Fassung wurden gestrichen. Ebenso wurde auf eine Ermächtigungsgrundlage für eine Sitzbestimmung im Verordnungswege für das nunmehr einzige Polizeipräsidium verzichtet.

Der organisatorische Aufbau des Polizeipräsidiums, sein Standort und die Standorte seiner örtlichen Dienststellen der zweiten und dritten Ebene (Polizeidirektionen und diesen nachgeordnete Dienststellen) sollen durch Organisationserlasse des Innenministeriums

8 Verordnung über die Einrichtung der Polizeipräsidien des Landes Brandenburg vom 6. Juni 2002 (GVBl. II S. 291).

9 Verordnung zur Übertragung der Befugnisse zur Einrichtung von Polizeipräsidien auf den Minister des Innern vom 30. Mai 2002 (GVBl. II S. 280).

Hinzuweisen ist darauf, dass sowohl der Wortlaut des § 73 BbgPoG a. F. als auch die Verordnung an sich mit Blick auf Art. 96 Abs. 2 LV systemwidrig waren. Da die Einrichtung der Behörde bereits zur Organisationsgewalt der Landesregierung gehört, bedurfte es einer Delegation der Regelungsbefugnis gem. Art. 80 LV hierfür gar nicht. Gemeint war mit dieser Bestimmung aber dennoch das Richtige, denn es sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass die Landesregierung die Einrichtung der Polizeipräsidien übernimmt (siehe dazu die Begr. des GesEntw LReg zum Dritten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei im Land Brandenburg [Brandenburgisches Polizeigesetz – BbgPolG], Drs. 3/7213).

festgelegt werden. Die konkreten Einzelheiten werden von der Landesregierung derzeit ausgearbeitet (siehe auch die grafische Darstellung Anlage 2).

2. Parlamentsvorbehalte bei der Aufbauorganisation der Polizei

Die nunmehr vom Landtag beschlossenen Regelungen zur Organisationsstruktur der Polizei müssen den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. In diesem Rahmen soll insbesondere untersucht werden, ob der Landtag mit dem Polizeistrukturereformgesetz „Polizei 2020“ der geplanten Aufbauorganisation der Polizei diejenigen Rechtsgrundlagen gegeben hat, die von der Verfassung durch die darin festgeschriebenen Gesetzesvorbehalte verlangt werden, oder ob hier ein verfassungswidriges Defizit besteht.

a) Der Parlamentsvorbehalt zur Verwaltungsorganisation, Art. 96 Abs. 1 LV

Ein Gesetzesvorbehalt für die Bestimmung der Zahl und der Standorte der Polizeiwachen bzw. Polizeireviere könnte sich aus Art. 96 Abs. 1 Satz 1 LV als institutionellem Gesetzesvorbehalt ergeben.

aa) Aufgabenteilung zwischen Parlament und Regierung

Art. 96 Abs. 1 Satz 1 LV bestimmt, dass „die Organisation der staatlichen Landesverwaltung und die Regelung der Zuständigkeit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes festgelegt“ werden. Die Einrichtung der staatlichen Behörden obliegt hingegen gem. Art. 96 Abs. 2 LV der Landesregierung.

Folglich ist es dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten, die allgemeinen Grundlinien der Verwaltungsstruktur des Landes zu regeln und damit unter anderem solche Organisationsentscheidungen zu treffen, mit denen Behördentypen oder Behörden mit einem bestimmten Aufgabenkreis (Zuständigkeiten) geschaffen („errichtet“), wesentlich geändert oder aufgehoben werden.

Art. 96 Abs. 1 Satz 1 LV gestattet ausdrücklich, dass der parlamentarische Gesetzgeber seine Rechtsetzungsbefugnisse durch Verordnungsermächtigung nach den Maßgaben von Art. 80 LV auf die Regierung überträgt. Der parlamentarische Gesetzgeber darf also innerhalb seines Aufgabenbereiches die Regelung von Einzelheiten an die Regierung delegieren. Da es sich um eine Delegation handelt, verbleibt die Verantwortung beim parla-

mentarischen Gesetzgeber. Die delegierte Regelungsbefugnis wird dadurch nicht etwa zu einem Gegenstand der Organisationsgewalt der Regierung.¹⁰

Die Einrichtung der Behörde unterliegt hingegen gem. Art. 96 Abs. 2 LV originär der so genannten Organisationsgewalt der Regierung. Die Einrichtung einer Behörde ist die tatsächliche Zurverfügungstellung der personellen und sächlichen Mittel,¹¹ also die Bestimmung des Standorts, die Errichtung oder Nutzung eines benötigten oder vorhandenen Gebäudes, die Ernennung des Behördenleiters und die Einstellung der weiteren Mitarbeiter, ebenso die Gliederung der Arbeitseinheiten der Behörde und Ähnliches.¹² Die Formulierung „obliegt der Regierung“ soll nicht nur zum Ausdruck bringen, dass die Regierung die Pflicht hat, die Organisationsentscheidungen des Parlaments umzusetzen, sondern vielmehr auch, dass die Einrichtung der Behörden als Verwaltungsaufgabe zu den Aufgaben der Regierung gehört. Will sie die Einrichtung einer Behörde festlegen, benötigt sie hierzu keine Verordnungsmächtigung des parlamentarischen Gesetzgebers, sondern kann dies „aus eigenem Recht“ tun.

Das Parlament kann sich für die Aufgabe der Einrichtung nicht generell an die Stelle der Regierung setzen.¹³ Das widerspräche dem in Art. 96 Abs. 1 und 2 LV prinzipiell niedergelegten Modell der Aufgabenverteilung. Es dürfte allerdings unumstritten sein, dass der Gesetzgeber jeweils punktuell Regelungen zu Fragen erlassen darf, die über die Organisationsstruktur der Landesverwaltung und die Errichtung von Behörden hinausgehen, mithin in die Einrichtung der Behörde(n) übergreifen.¹⁴

bb) Konkretisierung des Art. 96 LV Abs. 1 und 2 durch das LOG

Konkretisiert bzw. ausgefüllt wird der Gesetzesvorbehalt des Art. 96 Abs. 1 Satz 1 LV und der darin enthaltene Auftrag an den parlamentarischen Gesetzgeber durch das Landesorganisationsgesetz (LOG).¹⁵ Mit diesem Gesetz werden die allgemeinen Grundlinien der

10 Vgl. dazu auch Fn. 9.

11 VerfGBbg, Urt. v. 15. Sept. 1994, VfGBbg 2/93, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, Kap. II 1.

12 *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg – Kommentar, 1. Erg.Lfg. 2007, Art. 96 Anm. 5.

13 *Lieber/Iwers/Ernst*, aaO. (Fn. 12); siehe *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 77 Rn. 26 zum in der Verfassung NRW ebenfalls verwendeten Verb „obliegen“.

14 *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 21 Rn. 65; vgl. zur Verfassung NRW *Tettinger*, aaO. (Fn. 13), Art. 77 Rn. 10.

15 Siehe dazu auch GesEntw LReg zum Ablösegesetz des LOG „Gesetz zur Neuregelung des Landesorganisationsrechts und der Umsetzung des Haushaltssicherungsgesetzes 2003“, Drs. 3/6939, Abschn. A. und B. sowie die Einzelbegründung zu Art. 1/§ 1; in diesem Sinne auch *Lörler*, in:

Verwaltungsstruktur des Landes geregelt und damit unter anderem diejenigen Organisationsentscheidungen getroffen, mit denen die Behörden und Behördentypen geschaffen („errichtet“), wesentlich verändert oder aufgehoben werden. Zu diesen Organisationsentscheidungen gehört, dass sich der Landesgesetzgeber jede Änderung der im LOG festgelegten Organisationsstruktur der Landesverwaltung, das heißt zum Beispiel die künftige Errichtung und Auflösung „sonstiger unterer Landesbehörden“ gem. § 11 Abs. 3 Satz 2 LOG und die Errichtung von oberen Landesbehörden gem. § 10 Abs. 2 Satz 2 LOG, selbst vorbehalten hat. Die Bestimmungen des LOG zeigen zugleich, wie die Verfassungsorgane Landtag und Landesregierung bisher im Rahmen der Aufgabenverteilung des Art. 96 Abs. 1 und 2 LV die Reichweite des Parlamentsvorbehalts verstanden haben.

cc) Die Polizeireform am Maßstab des LOG

Überprüft man sowohl die bisherigen Bestimmungen zur Polizeiorganisation als auch das Polizeistrukturereformgesetz „Polizei 2020“ anhand der Vorgaben von § 10 Abs. 2 Satz 2 und § 11 Abs. 3 Satz 2 LOG, so stellt man fest, dass die genannten Bestimmungen beachtet wurden. Insbesondere wurde das neue, für ganz Brandenburg zuständige Polizeipräsidium durch Gesetz errichtet sowie die bisherigen Polizeipräsidien durch Gesetz aufgelöst, indem letztere zu einem einzigen Polizeipräsidium zusammengeführt wurden (§ 1 des Gesetzes zur Errichtung des Polizeipräsidiums). Da § 12 LOG vorschreibt, dass der Sitz einer Landesoberbehörde durch die Landesregierung oder das zuständige Ministerium bestimmt wird, ist es nicht erforderlich, dass das Gesetz zur Errichtung des Polizeipräsidiums eine Bestimmung zum Sitz zu enthält. Auch sonstige, bislang notwendige Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit wurden durch die Zusammenführung überflüssig.

Als Zwischenergebnis lässt sich somit festhalten: Gemessen an § 10 Abs. 2 Satz 2 und § 11 Abs. 3 Satz 2 LOG entspricht sowohl der gesetzliche Rahmen der bisherigen als auch der der künftigen Polizeiorganisation der geforderten parlamentsgesetzlichen Regelungstiefe.

b) Parlamentsvorbehalt bei sonstigen wesentlichen Strukturentscheidungen zur Landesverwaltung

Freilich darf von der Konformität mit dem LOG nicht ohne weitere Prüfung auf eine Konformität mit verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalten geschlossen werden. So muss die

Regelungstiefe der Polizeiorganisation unabhängig vom LOG dem Sinn und Zweck der in Art. 96 LV vorgenommenen Aufgabenverteilung entsprechen. Auch wenn bereits das LOG die Aufgabenteilung zwischen Parlament und Landesregierung in weiten Teilen strukturiert, könnten sich ausnahmsweise Fragen ergeben, zu denen dieses Gesetz keine erschöpfenden, alle Aspekte berücksichtigenden Regelungen bereithält. Im Blick zu behalten ist letztendlich die Funktion des institutionellen Gesetzesvorbehalt gem. Art. 96 Abs. 1 Satz 1 LV. Sie besteht darin, dem Parlament die (Mit-)Verantwortung für die Struktur der öffentlichen Verwaltung zuzuweisen, da diese im Alltag des Gesetzesvollzugs einen bedeutenden Einfluss auf die Qualität der konkreten Rechtsstellung des Bürgers gegenüber dem Staat hat.¹⁶

So stehen die spezifischen Aufgaben und Zuständigkeiten der Landespolizei, gerade aufgrund der ihr materiell eingeräumten weitreichenden Befugnisse gegenüber dem Bürger, in einem besonders sensiblen Verhältnis zum Rechtsstaatsprinzip.¹⁷ Hier besteht eine Wechselwirkung zum staatlichen Gewaltmonopol und zu der damit gewissermaßen spiegelbildlich verbundenen staatlichen Garantie für Sicherheit und Ordnung. Der rechtliche Maßstab, an dem sich organisatorische Bestimmungen dabei messen lassen müssen, sind die vom parlamentarischen Gesetzgeber inhaltlich festgelegten Aufgaben der Polizei im BbgPolG.

aa) Besonderheit der polizeilichen Aufgaben?

Das neu geschaffene Polizeipräsidium mit einer landesweiten Zuständigkeit ist eine stark zentralistisch aufgebaute Behörde. Aufgrund dessen sind die Spielräume der Landesregierung bei der Gestaltung der behördeninternen Organisation groß. Die Behördenstruktur der Polizei kann indes mit den spezifischen Aufgaben, die sie in Zusammenarbeit mit den übrigen Ordnungsbehörden zu erfüllen hat, gerechtfertigt werden. Der Landespolizei als Vollzugspolizei obliegen nur die spezifisch schutzpolizeilichen und kriminalpolizeilichen Aufgaben (§§ 1, 2 BbgPolG), die sich stark vom Verwaltungsvollzug der sonstigen ordnungsbehördlichen Aufgaben unterscheiden (Gesetzesvollzug „im Einsatz“ gegenüber einem Gesetzesvollzug „am Schreibtisch“). Die zahlreichen sonstigen ordnungsbehördlichen Aufgaben werden ganz überwiegend von den Kommunen und Gemeindeverbänden wahr-

16 StGH Bremen, Urt. v. 15. Jan. 2002, St 1/01, juris, Rn. 107 ff.; siehe auch BVerfG, Urt. v. 27. Juni 1991, 2 BvR 1493/89, E 84, 239 (271) – Zinsurteil –, zur Verantwortung des (Steuer-)Gesetzgebers bei einem strukturellen Vollzugsdefizit aufgrund unzureichender Erhebungsvorschriften.

17 Vgl. hierzu VerfGH NRW, Urt. v. 9. Feb. 1999, Az 11/98, juris, Rn. 44 zur Zusammenlegung des Justizministeriums mit dem Innenministerium durch Organisationserlass und den damit begangenen Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes.

genommen (Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung gem. § 3 OBG) und damit dezentral ausgeführt.¹⁸ Der nunmehr geschaffene gesetzliche Rahmen der Polizeiorganisation weicht im Übrigen auch nicht grundsätzlich von Organisationsformen der Vollzugspolizei in anderen Bundesländern mit einer ähnlichen Organisationsstruktur der Sicherheitsbehörden ab, von vielerlei Unterschieden im Detail und den sich daraus ergebenden Schwierigkeiten eines Vergleichs einmal abgesehen.

bb) Drohendes Vollzugsdefizit?

Eine weitergehende Mitverantwortung für die Verwaltungsorganisation in Form eines Gesetzesvorbehalts könnte den parlamentarischen Gesetzgeber ausnahmsweise auch dann treffen, wenn die unzureichenden organisatorischen Rechtsgrundlagen ein strukturelles Vollzugsdefizit der Behörde bei ihrer Aufgabenerfüllung verursachen, das über die unvermeidlichen Vollzugsmängel hinausreicht.¹⁹ Voraussetzung hierfür wäre aber, dass sich dem Gesetzgeber – gegebenenfalls auch nachträglich – die Erkenntnis aufdrängen musste, die Aufgabenerfüllung lasse sich mit den organisatorischen Rechtsgrundlagen allein nach den Vorgaben des LOG nicht sicherstellen.²⁰ Mithin wären die tatsächlichen Voraussetzungen hoch, unter denen das Parlament auf der Grundlage eines aus dem Prinzip der Wesentlichkeit abgeleiteten Gesetzesvorbehalts verpflichtet wäre, weiter reichende organisatorische Anordnungen zu treffen, z. B. zu der Zahl und den Standorten der Polizeiwachen. Dass die Polizei ihre Aufgaben künftig gar nicht mehr oder nur in völlig unzureichender Form wird erfüllen können, gerade weil der parlamentarische Gesetzgeber wesentliche organisatorische Fragen nicht geregelt hat, ist hier nicht erkennbar.

c) Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt (Wesentlichkeitslehre im engeren Sinne)?

Unabhängig von der Existenz eines ausdrücklichen institutionellen Gesetzesvorbehalts in der Landesverfassung dürfte sich ein Gesetzesvorbehalt für die Errichtung von Polizeibehörden im Prinzip auch aus grundrechtlichen Überlegungen ergeben. Jedenfalls soweit es um die Durchsetzung von Maßnahmen geht, die als Grundrechtseingriff dem allgemeinen Vorbehalt des Gesetzes unterliegen, verlangt dieser auch, dass die Bestimmung der für diesen Eingriff sachlich zuständigen Behörde durch oder aufgrund eines formellen Geset-

18 Siehe dazu auch Fn. 1.

19 Zur Mitverantwortung des Bundesgesetzgebers für ein strukturelles Vollzugsdefizit bei der Steuererhebung durch unzureichende gesetzliche Erhebungsvorschriften insoweit BVerfG, Urt. v. 27. Juni 1991, 2 BvR 1493/89, E 84, 239 (271 f.) – Zinsurteil.

20 Vgl. dazu BVerfG, aaO. (Fn. 19).

zes erfolgt.²¹ Dies steht im Zusammenhang mit der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten „Wesentlichkeitslehre“, der zufolge bestimmte Fragen umso dringender einer gesetzlichen Regelung bedürfen, je mehr sie die Grundrechte oder die existentiellen Belange der Betroffenen berühren.²²

Nicht unproblematisch wäre deshalb eine Regelung, die die Bestimmung der sachlichen Zuständigkeiten der Polizeivollzugsbehörde(n) vollständig dem Ministerium des Innern im Erlasswege überlässt.²³ Das Polizeistrukturereformgesetz „Polizei 2020“ regelt diese Fragen indes selbst und genügt damit dem grundrechtlich hergeleiteten Vorbehalt.

III. Zusammenfassung

Die Standorte der Dienststellen auf der dritten Organisationsebene (Wachen/Reviere/örtliche Dienststellen) müssen nicht durch den parlamentarischen Gesetzgeber festgelegt werden. Diese Festlegungen gehören zur Frage der Einrichtung von Behörden. Die Einrichtung von Behörden kann die Landesregierung gem. Art. 96 Abs. 2 LV kraft der ihr zugewiesenen Organisationsgewalt selbst vornehmen.

Im Bereich der Verwaltungsorganisation bestimmt Art. 96 Abs. 1 Satz 1 LV als Parlamentsvorbehalt (sog. institutioneller Gesetzesvorbehalt) und zugleich als Auftrag an den parlamentarischen Gesetzgeber, welche Organisationsfragen zur Verwaltungsstruktur im Land Brandenburg zwingend durch ihn geregelt werden müssen. Diesen Gesetzgebungsauftrag hat der parlamentarische Gesetzgeber mit dem Erlass des Landesorganisationsgesetzes erfüllt, das konkretisiert, welche Organisationsentscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers vorliegen müssen, bevor die Landesregierung die ihr verbleibenden Entscheidungen zur „Einrichtung der Behörde“ treffen kann.

Die Polizeireform 2020 entspricht den Vorgaben des Landesorganisationsgesetzes, da das Polizeistrukturereformgesetz „Polizei 2020“ auch künftig die Polizeibehörde und ihre Stellung im Verwaltungsgefüge, aber auch nur diese, gesetzlich festlegt. Dagegen bleibt die in-

21 *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. II, 7. Aufl. 2010, § 78 II b 1, S. 130.

22 Siehe zur Wesentlichkeitslehre *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 20 Rn. 117.

23 So äußert sich *Stelkens*, Organisationsgewalt und Organisationsfehler, LKV 2003, 489 (492) kritisch zu § 82 SaarlPolG, der lautet: „Die Aufgabenverteilung und Gliederung der Polizeivollzugsbehörden und der Einrichtungen der Vollzugspolizei regelt das Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten.“ Auf dieser Grundlage errichtete das Saarl. Ministerium des Innern die Landespolizeidirektionen und das Landeskriminalamt durch Erlass.

terne Organisation und die Bestimmung der Standorte der Dienststellen auf der zweiten und dritten Organisationsebene der Landesregierung beziehungsweise dem zuständigen Ministerium des Innern überlassen.

Es kann zwar in speziellen Einzelfällen nicht ausgeschlossen werden, dass bestimmte Besonderheiten der Aufgaben, die eine Behörde zu erfüllen hat, vom parlamentarischen Gesetzgeber im Lichte verfassungsrechtlicher Vorgaben mehr fordern, als diejenigen organisatorischen Entscheidungen, die bereits aufgrund des Landesorganisationsgesetzes dem Gesetzgeber zugewiesen sind. Solche Besonderheiten, die sich aus den Zuständigkeiten und Aufgaben der Polizei ergeben müssten, sind aber nicht ersichtlich.

Ebenso wenig lässt die künftige Organisation der Landespolizei erkennbar auf ein strukturelles Vollzugsdefizit schließen, das dem parlamentarischen Gesetzgeber eine erhöhte Mitverantwortung für die Verwaltungsorganisation auferlegen und ihn zum Erlass von weiter reichenden organisatorischen Regelungen verpflichten würde.

Auch unmittelbar aus Art. 96 Abs. 1 Satz 1 LV oder dem Prinzip der Wesentlichkeit ergibt sich keine Verpflichtung des Landesgesetzgebers, die Standorte der Polizeiwachen gesetzlich festzulegen.

gez. Dr. Julia Platter

Organisation der Polizei Rechtslage bis 2010

BbgPolG
LOG
MI
PolP FF
PolP P

- Brandenburgisches Polizeigesetz
- Landesorganisationsgesetz
- Ministerium des Innern
- Polizeipräsident Frankfurt (Oder)
- Polizeipräsident Potsdam

MI

Landtag

Art. 96 Abs. 2 LV

Art. 96 Abs. 1 LV

institutioneller
Parlamentsvorbehalt
- LOG
- BbgPolG

PolP
P

PolP
FF

8 Schutz
bereiche

Polizei-
präsidium

Polizeiwachen

7 Schutz
bereiche

Polizei-
präsidium

Polizeiwachen

Organisation der Polizei Rechtslage ab 2011

GesErrPolPräs – Gesetz zur Errichtung des
Polizeipräsidiums
LOG – Landesorganisationsgesetz
MI – Ministerium des Innern
PolP – Polizeipräsidium in Potsdam

